

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **L'influence de la mutation fédérale d'un Etat sur les collectivités locales à la lumière de l'expérience belge**

Nihoul, Marc

*Published in:*  
Annuaire des collectivités locales

*Publication date:*  
1997

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Nihoul, M 1997, 'L'influence de la mutation fédérale d'un Etat sur les collectivités locales à la lumière de l'expérience belge', *Annuaire des collectivités locales* , p. 135-153.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## 7 - L'influence de la mutation fédérale d'un État sur le statut des collectivités locales : l'exemple de la Belgique

In: Annuaire des collectivités locales. Tome 17, 1997. pp. 135-153.

---

Citer ce document / Cite this document :

Nihoul Marc. 7 - L'influence de la mutation fédérale d'un État sur le statut des collectivités locales : l'exemple de la Belgique. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 17, 1997. pp. 135-153.

doi : 10.3406/coloc.1997.1252

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc\\_0291-4700\\_1997\\_num\\_17\\_1\\_1252](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_1997_num_17_1_1252)

---

# 7 L'INFLUENCE DE LA MUTATION FÉDÉRALE D'UN ÉTAT SUR LE STATUT DES COLLECTIVITÉS LOCALES : L'EXEMPLE DE LA BELGIQUE<sup>1</sup>

Marc NIHOUL

## Introduction

Le présent article a pour objet d'étudier l'influence de la mutation fédérale d'un État sur les collectivités locales qui s'inscrivent sur son territoire en prenant l'expérience belge pour exemple. Il faut noter à cette occasion que l'analyse de l'expérience belge permet de reconstituer l'évolution institutionnelle que peut connaître un État dans le sens inverse à celui de l'association, c'est-à-dire dans le sens de la «dissociation» -ce qui peut paraître surprenant dans le cas d'un système fédéral qui se veut en principe résolument associatif- et à évaluer ainsi l'impact de ce processus sur les collectivités locales qui lui préexistent. Avant d'entamer cette reconstitution, **cinq observations** liminaires sont indispensables.

1. Si c'est le système fédéral qui retient principalement notre attention, il serait vain de vouloir cacher la perspective institutionnelle plus générale que comporte l'analyse. Un système fédéral ne s'improvise pas du jour au lendemain. Avant d'être fédéral, l'État belge a d'abord été unitaire et ensuite régional. Si le système institutionnel mis en place en Belgique fait l'unanimité quant à sa complexité -le fédéralisme belge est notamment «asymétrique» en ce qu'il comporte deux sortes d'entités fédérées distinctes dont le territoire et les compétences ne coïncident pas-, il faut lui reconnaître le mérite d'avoir permis au fil des ans l'autonomie croissante des principales composantes de la population belge dans un cadre et selon un processus pacifiques depuis le début jusqu'à la fin. Cette perspective institutionnelle plus générale conduit à renvoyer le lecteur à deux études principales dont on s'est fortement inspiré<sup>2</sup>.

1. L'étude a été réalisée grâce au soutien financier de la Communauté française de Belgique, dans la perspective d'une communication prononcée lors du VIIème Colloque International de la Revue *Politiques et management public* sur le thème de la gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude à Montréal en novembre 1994.

2. DE BRUYCKER P. et NIHOUL M. (1994), *Rapport préliminaire sur la régionalisation et l'autonomie locale*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 30 pp., publié sous le titre «L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale» in *Annuaire des collectivités locales* 1996, Paris, Litec, 1996, pp. 37 à 60, et NIHOUL M. (1993), «La commune dans l'État fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq États fédéraux : les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne», *Mouvement Communal* (revue belge), pp. 8-21. Cette seconde étude n'est en réalité qu'un aperçu d'une importante recherche réalisée avec le soutien du Fonds National de la Recherche Scientifique belge par NIHOUL M. (Synthèse comparative, Canada, Allemagne, Espagne), REGOUT M. (États-Unis) et von STRENG E. (Suisse), (1994), *Le statut des collectivités locales dans l'État fédéral*, Faculté de droit de Namur, 3 volumes, à paraître avec le soutien d'ARCOLE.

2. Il est paradoxal d'étudier l'influence de la mutation fédérale d'un État sur «ses» collectivités locales à la lumière de l'expérience belge alors que la réforme fédérale que vient de connaître l'État belge **n'a pas su encore tirer les conséquences du fédéralisme à l'échelon local**. En effet, les accords politiques de la Saint-Michel qui sont à l'origine de la réforme fédérale en ce qu'ils ont permis de dégager au parlement la majorité politique nécessaire à son vote, ont reporté *sine die* ce que l'on peut qualifier «la réforme fédérale des collectivités locales»<sup>3</sup>. Au demeurant, il convient de parler du statut *provisoire* des pouvoirs locaux dans la nouvelle Belgique fédérale au moment de décrire l'actualité du droit local belge. L'exemple belge est néanmoins révélateur de la complexité du problème local dans l'État fédéral puisque le ton est donné d'avance par les accords de la Saint-Michel, à savoir la fédéralisation des lois organiques communales et provinciales, mais aussi parce qu'au fur et à mesure de la fédéralisation de l'État belge, toute une série de matières relatives aux institutions locales sous leurs diverses facettes ont fait l'objet d'un transfert de compétences vers les entités fédérées encore à l'état embryonnaire, c'est-à-dire vers les entités régionales (ainsi en matière de contrôle, de financement, etc.).
3. Il n'est pas possible de comprendre la réalité locale dans la Belgique fédérale sans rappeler auparavant les institutions qui la composent fondamentalement.

Composé de trois niveaux au lendemain de l'indépendance en 1831 (l'État national - les provinces - les communes), l'État belge connaîtra une longue évolution «en lame de fond» qui conduira les flamands majoritaires (qui représentent plus ou moins les deux tiers de la population belge) à revendiquer leur identité culturelle et linguistique, les francophones préférant quant à eux une autonomie de type économique vu la situation industrielle désastreuse dans laquelle ils se trouvent après la guerre. Ces deux revendications mèneront sur le plan institutionnel à adopter une structure régionale en 1980, approfondie en 1988, et finalement à transformer le pays en un État fédéral à part entière, le 5 mai 1993. Tant l'État belge régional des années 80 que le nouvel État fédéral sont asymétriques tant du point de vue du territoire que de la population : la création des communautés permet l'autonomie culturelle des flamands, des francophones et des germanophones ; celle des régions l'autonomie principalement économique des flamands, des wallons et des bruxellois. Les institutions, les territoires et les compétences des deux types d'entités fédérées ne coïncident pas. Alors que Bruxelles-Capitale est une région à part entière encadrée dans la «Région» flamande<sup>4</sup>, les commu-

---

3. Par crainte d'une poussée *confédérale* cette fois, voire séparatiste, les partis de la majorité semblent aujourd'hui avoir mis la réforme «au frigo» afin d'éviter toute évocation d'un transfert de compétence supplémentaire. C'est ce qu'ont révélé les déclarations faites lors du colloque organisé à Charleroi par le Centre de droit public de l'U.L.B. et la Faculté de droit de Namur en juin 1996 en liaison avec ARCOLE dans le cadre des manifestations du 10<sup>ème</sup> anniversaire de la signature de la chartre européenne de l'autonomie locale. Ce colloque était consacré à *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale* et ses actes paraîtront prochainement.

4. La dénomination est impropre car dès le départ, les flamands ont opté pour la fusion de la région et de la communauté en une seule et grande Communauté flamande dont le fonctionnement est en conséquence modulé en fonction des décisions à prendre, selon qu'elles visent l'ensemble ou une partie (la «Région flamande») du territoire concerné.

nautés française et flamande y sont toutes les deux compétentes en ce qui concerne les matières culturelles et personnalisables ; quant à la Communauté germanophone, elle se situe dans la Région wallonne<sup>5</sup>.

Aujourd'hui, les élus des différentes composantes politiques de l'État fédéral semblent satisfaits de la situation même si certaines fractions minoritaires, mais politiquement fortement représentées, revendiquent l'approfondissement du transfert de compétences, voire parfois l'indépendance pure et simple. Il demeure qu'à l'heure actuelle toutes les conséquences du fédéralisme n'ont pas encore été tirées à la suite de la réforme fédérale de 1993, parmi lesquelles deux éléments retiennent notre attention. D'abord, la compétence résiduelle n'est transférée aux entités fédérées, les régions et les communautés, que sur le plan des principes ; si la décision politique et juridique est acquise et inscrite dans la Constitution, il reste pour la mettre en œuvre à dresser la liste des compétences fédérales, ce qui promet des négociations délicates car il s'agit d'une occasion donnée de réclamer des transferts de compétences supplémentaires. Ensuite, le statut des entités locales principales, les communes et les provinces, doit encore faire l'objet d'une révision de l'article de la Constitution en premier lieu concerné, l'article 162.

4. L'exemple belge est révélateur mais n'est pas forcément exemplaire. La solution institutionnelle apportée en Belgique aux problèmes issus de la présence de trois composantes linguistiques dans la population est singulière en ce qu'elle s'adapte à une situation donnée à un moment donné de son histoire. Si de manière générale il est sûr que le système fédéral facilite sur le plan institutionnel le « mieux vivre ensemble » de différents groupes composant une même nation dans un respect mutuel, il faut se rendre à l'évidence que toutes les nations ne requièrent pas un tel système institutionnel. Tout au plus l'organisation fédérale des institutions d'un État permet-elle de cimenter une union et de procurer à celle-ci l'indispensable dénominateur commun, celui-ci pouvant naturellement exister selon d'autres voies dans les États unitaires à faible régionalisation, notamment en vertu d'une longue histoire ou d'une tradition communes. À l'autre extrême, il ne faut pas non plus adopter une attitude immobiliste et refuser tout changement de manière catégorique et irréfléchie. De toute évidence un système institutionnel n'est jamais définitif tant il est au service de la vie en société et non l'inverse. En devenant fédérale le 5 mai 1993, la Belgique a fait de la sorte un pari sur l'avenir.
5. Sans pouvoir s'attarder sur cette remarque d'ordre conceptuel et terminologique, il faut préciser que l'on oppose, quant aux formes institutionnelles que peuvent

---

5. La réalité est ici présentée de manière très simplifiée. Ainsi, par exemple, les accords politiques intra-francophones dits de la Saint-Quentin ont opéré une sorte de restructuration de la Communauté française par un allègement de ses compétences ou un recentrage sur l'élément culturel et le transfert corrélatif des autres compétences vers la Région wallonne et la Commission communautaire francophone (la C.O.C.O.F., institution spécifique à la Région de Bruxelles-Capitale).

revêtir un État, l'État unitaire à l'État composé et que cette deuxième forme se subdivise en deux sortes d'États : l'État régional et l'État fédéral. **La décentralisation est donc susceptible de s'inscrire dans ces trois formes institutionnelles** et l'on parlera respectivement d'un État unitaire décentralisé (parfois régionalisé), d'un État régional décentralisé ou d'un État fédéral décentralisé tant il est vrai que la décentralisation est parfaitement compatible avec la forme composée d'un État<sup>6</sup>. Ce qui différencie l'État composé de l'État unitaire, c'est pour l'essentiel la reconnaissance aux composantes d'une capacité législative qui permet l'autonomie d'action consentie. Quant à la différence entre l'État régional et l'État fédéral, elle est plus de degré que de nature<sup>7</sup>.

La reconstitution des différentes étapes de la mutation fédérale de l'État belge doit permettre de distinguer l'influence de la nature respectivement régionale et fédérale de l'État sur le statut des collectivités locales qui y sont organisées, selon un processus de dissociation qu'il faut toujours garder à l'esprit<sup>8</sup>. Les termes génériques «collectivités locales» (tout à tour remplacés par ceux «entités locales» ou «pouvoirs locaux») permettent d'envisager des entités de toute nature, collectivités politiques ou instances administratives. En ce qui concerne les collectivités locales belges, on a retenu les principales : **les communes et les provinces**, c'est-à-dire les deux collectivités politiques fondamentales de la décentralisation belge dont les premières forment la base et les secondes le niveau intermédiaire ; les centres publics d'aide sociale (ci-après dénommés «C.P.A.S.»), institutions spécifiques adjointes aux communes pour remplir les tâches liées à l'aide sociale ; les intercommunales et les interprovinciales, institutions créées en vue de la coopération interlocale voire multipolaire lorsque celles-ci sont mixtes<sup>9</sup>.

Après avoir procédé à la reconstitution des étapes de la mutation fédérale de l'État belge, on tentera d'en tirer les conclusions et d'évaluer dans quelle mesure la décentralisation territoriale s'accommode du fédéralisme plutôt qu'elle ne s'y oppose. La gestion des collectivités locales y est sans doute rendue plus complexe mais la hausse du degré d'incertitude qui en résulte ne présente-t-elle pas sous un autre angle un gain en dynamisme fondamentalement mobilisateur ?

6. DE BRUYCKER P. et NIHOUL M. (1994).

7. *Ibidem*. Une autonomie plus réduite et la non participation au fonctionnement du pouvoir central dans l'État régional par rapport à une autonomie franche, la capacité d'auto-organisation et la participation des entités fédérées à la gestion des affaires de la fédération à travers la seconde chambre du Parlement fédéral.

8. Il ne faudrait pas tirer des règles trop hâtives concernant le statut des collectivités locales dans l'État régional ou fédéral. La preuve en est la situation locale actuelle en Belgique qui, si elle est provisoire en l'absence d'une réforme fédérale des pouvoirs locaux, peut conduire celui qui n'en est pas averti à tirer des conséquences absurdes.

9. Agglomérations, fédérations de communes, fabriques d'église, etc., sont volontairement passées sous silence.

## I. RECONSTITUTION DES ÉTAPES DE LA MUTATION FÉDÉRALE DE L'ÉTAT BELGE ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES<sup>10</sup>

### 1. La décentralisation dans l'État belge unitaire

Le schéma classique de la décentralisation territoriale dans l'État unitaire est de rigueur en Belgique depuis la promulgation de la Constitution en 1831 jusqu'en 1980, c'est-à-dire durant près de 150 ans. Entre l'État et les communes sont insérés des pouvoirs intermédiaires, les provinces, qui sont en réalité des résidus de l'histoire, héritiers des anciens États provinciaux, mais dont les territoires et les institutions ont été bien entendu profondément remaniés. La décentralisation provinciale et communale procède d'une tradition remontant au moyen-âge voire dans certains cas à l'époque romaine (que l'on songe aux anciennes cités gallo-romaines) et l'autonomie locale qui l'accompagne y constitue un mythe<sup>11</sup>. A la mesure de ce mythe les communes et les provinces figuraient jusqu'à la refonte du texte de la Constitution en 1993 au rang de quatrième pouvoir, à la suite des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. L'État belge est bel et bien entre 1831 et 1980 un *État unitaire décentralisé*.

Dans ce cadre, l'organisation des communes et des provinces est une matière réservée à la loi par l'article 108 (ancien)<sup>12</sup> de la Constitution. Il ne s'agit évidemment pas de la loi *largo sensu* mais bien *stricto sensu* : seul le législateur (dire qu'il s'agit du législateur national est un pléonasme puisque seul celui-ci existe dans l'État unitaire) est compétent pour organiser les deux sortes d'institutions locales. Toutefois, un certain nombre de principes forment dans la Constitution unitaire<sup>13</sup>, avec toute la sécurité juri-

10. Sur la réforme fédérale de l'État belge, voy. CEREXHE E. (1993), *Tout savoir sur la réforme de l'État belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 111 pp. ; DELPÉRÉE F. (1993), «La Belgique est un État fédéral», *J.T.* (revue belge), pp. 637 et s. ; DELPÉRÉE F. (sous la direction de) (1993), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruylant, Bruxelles, 292 pp. ; DELPÉRÉE F. (sous la direction de) (1994), *La Belgique fédérale*, Bruylant, Bruxelles ; Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'U.L.B. (1994), *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme inachevé ?*, Actes de colloque, Bruylant, Bruxelles, 469 pp. ; ALEN A. en SUETENS L.P. (1993), *Het federale België na de vierde Staatshervorming. Een commentaar op de Nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, die keure, Brugge, 274 pp. ; (1994) «La Belgique est un État fédéral ...», *Administration publique* (revue belge), pp. 77-268.

11. Voy. DE BRUYCKER P. et DUJARDIN J. (1995), «La décentralisation à l'épreuve de la nouvelle réforme de l'État», paru dans un ouvrage collectif de la Documentation française sous la direction de A. DELCAMP consacré aux collectivités territoriales dans l'Europe des douze, précité, p. 72.

12. La mention attire l'attention du lecteur sur le fait qu'il s'agit d'un article de la Constitution dont le numéro cité est ancien, la Constitution ayant depuis fait l'objet d'une refonte et d'une nouvelle numérotation en 1993 destinée à faciliter sa lecture et sa compréhension.

13. Par la *Constitution unitaire* est visée la Constitution telle qu'adoptée au lendemain de l'indépendance nationale (1831), instituant une forme unitaire d'État décentralisé, et telle que révisée à plusieurs reprises mais sans affecter fondamentalement la philosophie unitaire de l'État. Il s'agit donc, en forçant les traits, de la Constitution de 1831 révisée en 1893, en 1920-1921 et en 1967-1971. Cette dernière réforme consacre de manière effective l'existence de trois communautés culturelles française, néerlandaise et allemande, seuls les conseils culturels français et néerlandais jouissant du pouvoir d'adopter des décrets ayant

dique reconnue à cette norme fondamentale, l'assise de l'autonomie locale que le législateur doit respecter au moment de légiférer en la matière. Il s'agit de (1°) l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux, (2°) de l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine, (3°) de la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales, (4°) de la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi, (5°) de la publicité des budgets et des comptes, et (6°) de l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi «ne soit violée ou l'intérêt général blessé». L'article 108 (ancien) de la Constitution doit être complété par deux autres articles qui parachèvent l'autonomie locale belge : l'article 31 (ancien) qui assure que les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution, et l'article 110 (ancien) qui établit le droit pour les communes et les provinces de lever les impôts.

La structure locale belge à deux niveaux doit être complétée **par les intercommunales ou interprovinciales et les C.P.A.S. qui ne constituent toutefois pas des collectivités politiques** comme les communes et les provinces **et ne procèdent pas de la décentralisation territoriale politique**. Le centre public d'aide sociale est une manifestation de la **décentralisation administrative** qui vise à confier les tâches d'un secteur déterminé de l'action administrative à des autorités organiquement autonomes qui prennent ainsi en charge la gestion d'un intérêt public spécifique. Les C.P.A.S. sont en quelque sorte la prolongation des commissions d'assistance publique (C.A.P.) créées en Belgique par une loi du 10 mars 1925 mais dont la conception a été entièrement remaniée par la loi du 8 juillet 1976 qui prescrit, de manière concomitante à la reconnaissance d'un droit à une assistance sociale, que chaque commune doit disposer d'un C.P.A.S. correctement géré. L'on ne trouve aucune trace des C.P.A.S. dans la Constitution de 1831. Quant aux **intercommunales ou interprovinciales**, il s'agit de personnes morales de droit public rassemblant des communes, des provinces ou toute autre personne de droit public ou privé, en vue de pourvoir à la gestion de services d'intérêt commun, à portée limitée, sous la forme de sociétés anonymes, de sociétés coopératives ou d'associations sans but lucratif. En vertu de l'article 108 (ancien) de la Constitution, les provinces et les communes peuvent s'entendre et s'associer pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt provincial ou communal ; toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou communaux de délibérer en commun. Dans la mesure où les C.P.A.S. et les intercommunales ou les interprovinciales ne

---

force de loi dans des domaines exclusifs de nature culturelle. Les régions sont créées «sur le papier» par la Constitution révisée en 1971 mais il faudra attendre 1980 pour qu'elles soient effectivement mises en place. C'est pourquoi on préfère parler d'un État belge unitaire jusqu'en 1980, même si les bases de l'État régional sont à l'époque déjà «enchâssées» dans la Constitution. On parlera de *Constitution régionale* à propos de la Constitution révisée en 1980-1984 et en 1988-1989, la *Constitution fédérale* étant celle issue de la réforme de 1993, la seule à avoir fait l'objet de la refonte globale de son texte et de la renumérotation de ses articles.

---



jouissent pas d'une autonomie en tant que telles, l'influence sur eux de la régionalisation ou de la fédéralisation d'un État sera minime et aura principalement pour effet de les *subordonner* purement et simplement à une autre composante fondamentale de l'État : elles passent du giron national au giron respectivement régional et communautaire.

Le décor institutionnel est ainsi planté dans le contexte de la «Belgique de papa». Il reste à **en préciser les rouages** dont la simplicité est déconcertante par comparaison avec la situation d'aujourd'hui puisque l'État unitaire est un corps entier dont l'unité profonde n'est pas remise en cause par les parties qui le composent malgré tout. Il en résulte que les collectivités locales font l'objet d'un partage de compétences qui suit la logique de la séparation des pouvoirs et non celle de l'État régional ou fédéral qui implique quant à elle une répartition également horizontale des prérogatives mais entre des collectivités distinctes. Le législateur unique, le national, est omni-compétent dans ce cadre institutionnel : c'est non seulement lui qui organise les institutions locales de manière uniforme sur l'ensemble du territoire (les organes, leur composition, leur fonctionnement, etc.) mais c'est encore lui qui organise le contrôle des actes posés par leurs organes, le financement des politiques locales, la coopération interlocale et les mécanismes d'expression démocratique au niveau local ; c'est également lui qui confie aux pouvoirs locaux un certain nombre de missions en propre ou par délégation. Le gouvernement, quant à lui, exécute la ou les lois en matière locale : c'est l'exécutif qui, de manière générale, précise les dispositions légales en la matière, exerce le contrôle effectif des actes posés par les pouvoirs locaux (en second degré lorsque le niveau intermédiaire est chargé du premier recours en ce qui concerne les actes communaux), détermine exactement les moyens financiers mis à la disposition des décideurs locaux, etc. Le respect des garanties fixées dans la Constitution, principalement l'autonomie locale, n'est susceptible dans l'État belge unitaire que d'un contrôle à l'égard des actes réglementaires susceptibles de les violer. En effet, le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs est exercé par le Conseil d'État et les juges ordinaires peuvent refuser de les appliquer dès lors qu'ils sont contraires à la Constitution ou aux lois en vertu de l'article 107 (ancien) de la Constitution ; par contre, aucun contrôle de constitutionnalité des lois n'est organisé dans l'État unitaire, à défaut sans doute du besoin d'un arbitre de la répartition des compétences entre collectivités distinctes légiférant par des normes équipollentes (c'est-à-dire des normes ayant toutes force de loi), comme c'est le cas dans l'État régional ou fédéral.

D'une manière générale, la dépendance des entités locales est susceptible d'être plus faible ou en tout cas plus saine lorsque le législateur intervient à leur égard plutôt que le gouvernement. L'efficacité des politiques requiert toutefois la mise en oeuvre des lois par le biais de normes réglementaires et l'ombre du gouvernement sera généralement forte sur le plan du contrôle et des finances locales. La détermination des compétences locales est réalisée, quant à elle, par le biais d'une clause générale à géométrie variable comme dans la majorité des États occidentaux. La notion d'intérêts exclusivement provinciaux ou communaux figurant à l'article 31 (ancien) de la Constitution permet ainsi l'initiative locale tous azimuts plutôt que le principe de spécialité mais emporte en même temps une faible visibilité de l'instauration progressive d'une tendance à la centralisation. En effet, la clause générale de compétence s'accom-

pagne de nombreuses attributions de compétences ou de réglementations qui, en vertu du principe de la hiérarchie des normes -de l'obligation pour les pouvoirs locaux de respecter les normes des autorités supérieures, c'est-à-dire d'agir dans la légalité-, modifient à leur guise l'autonomie locale et requalifient d'intérêt général ce qui l'a été dans un premier temps par les entités locales d'intérêt provincial ou communal. En résumé, les missions essentielles dévolues à l'administration communale sont doubles : d'une part, veiller à l'intérêt communal, selon les articles 31 et 108, alinéa 2, 2°, de la Constitution ; d'autre part, exécuter les missions confiées par l'autorité supérieure. L'intensité du contrôle varie selon la première ou la seconde hypothèse, allant du contrôle de tutelle au contrôle hiérarchique.

## ***2. La décentralisation dans l'État belge régional***

En 1980 sont mises sur pied les régions et les communautés (non plus culturelles), pourvues de compétences exclusives dans des matières respectivement socio-économiques (l'économie, l'aménagement du territoire, etc.) et culturelles (l'enseignement, les matières personnalisables, l'emploi des langues, etc.) à l'exception de matières réservées au législateur central. Les communautés et les régions sont flanquées du pouvoir d'adopter des normes équipollentes à la loi : **les décrets**. Seules les régions flamande et wallonne sont créées immédiatement, la Communauté flamande fusionnant avec la Région flamande. Il faudra attendre 1989 pour que la Région de Bruxelles-Capitale sorte de l'oeuf régional pondue en 1971 ; elle reçoit, quant à elle, le pouvoir d'adopter des ordonnances dont la force obligatoire est identique à la loi. La Communauté germanophone est réellement mise sur pied en 1983. En 1988 et 1989, l'autonomie des régions et des communautés est renforcée par le transfert d'un certain nombre de compétences supplémentaires.

La dépendance générale des communes et des provinces connue selon le mode unitaire à l'égard de l'État *national* glisse dans l'État belge régional de 1980 vers une **dépendance partielle** (principalement fonctionnelle et financière) **mais très importante à l'égard des régions**. On constate donc **le maintien d'une dépendance statutaire et organique complète à l'égard du législateur central**, l'article 108 (ancien) de la Constitution n'étant en rien modifié et comportant les mêmes garanties concernant les pouvoirs locaux. En termes de compétences, la régionalisation de 1980, renforcée en 1988, se solde par le transfert vers les régions de deux matières qui concernent au premier plan les communes<sup>14</sup> :

- celui d'une partie considérable de l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur les actes des communes, sous réserve de certaines exceptions territoriales inhérentes aux problèmes linguistiques<sup>15</sup> ;

---

14. Outre la régionalisation des règles relatives aux modalités de fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort des intercommunales, entités au service de la coopération locale.

15. Sur le sujet, voy. notamment NIHOUL M. (1992), «La tutelle administrative sur les actes des communes : une compétence régionale à part entière ? », *Revue régionale de droit* (revue belge), pp. 317 à 334.

— celui du financement général des communes et de leurs missions dans les matières relevant de la compétence régionale, c'est-à-dire dans la plupart des matières dans lesquelles interviennent les collectivités locales.

Le glissement se matérialise notamment par l'apparition symbolique dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée en 1988, loi qui organise le partage des compétences établi par la Constitution, d'un titre VIII à l'article 6 intitulé «en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés» ainsi que d'un article 7 consacré à la tutelle administrative sur les communes et les provinces. Pour la première fois les provinces et les communes font l'objet d'un transfert de compétences qui concerne plusieurs facettes de leur statut global : leurs missions, leur financement et leur contrôle.

En ce qui concerne les intercommunales ou les interprovinciales, la régionalisation de l'État belge se solde par le transfert de la compétence à régler les modalités de fonctionnement, le contrôle et la détermination du ressort de ces institutions ; leurs règles organiques restent l'apanage de l'État central. Comme on pouvait s'y attendre, un tel partage au sein même d'un bloc de compétences n'a pas été sans créer des difficultés d'interprétation dont la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en est le témoin direct<sup>16</sup>. Quant aux C.P.A.S., la matière de l'aide sociale est communautarisée mais les règles organiques demeurent également de la compétence de l'État central.

De ces quelques descriptions d'ordre institutionnel ressort clairement l'**ambiguïté du statut des collectivités locales dans l'État belge régional**. Dans ce cadre, les entités locales **sont écartelées entre l'État central et les entités régionales**, à savoir surtout les régions mais aussi les communautés. Entre les réformes régionales de 1980 et 1988, on enregistre une différence de degré dans l'autonomie reconnue aux régions et aux communautés. Cette autonomie influe directement sur les pouvoirs locaux aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs. Ainsi, en matière de tutelle administrative (le contrôle des actes pris par les collectivités locales), le transfert de cette compétence vers les régions a été réalisé en deux temps ; en 1980 les régions se voient confier par la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles uniquement l'organisation des procédures et l'exercice de la tutelle ordinaire ; en 1988, l'ensemble de l'organisation de la tutelle ordinaire est confié aux régions. La même progression se retrouve en ce qui concerne les finances locales. Sur le plan de la coopération interlocale, les régions deviennent compétentes en 1988 pour régler les modalités de fonctionnement, le contrôle et la détermination du ressort des intercommunales. En fin de compte, l'accentuation de la réforme régionale et, comme on le verra au point 3, la fédéralisation, ont rendu à plus de cohérence le statut global des entités locales dont le statut provisoire et bipolaire truffé de zones de compétences concurrentes n'avait pas manqué d'ailleurs d'être critiqué en son temps<sup>17</sup>.

16. Voy. COENEN A. (1993), «Répartition des compétences en droit communal - Jurisprudence récente», *Mouvement communal* (revue belge), pp. 216-219.

17. Voy. LEJEUNE Y. (1989), «Les communes belges en 1989 : une autonomie renouvelée dans un État neuf ? », *Crédit communal de Belgique* (revue belge), pp. 51-59.

**Les spécificités résultant de la forme composée d'un État apparaissent au niveau local dans l'État régional à plusieurs égards qu'il convient de préciser.**

Tout d'abord, **l'uniformité laisse la place à la diversité du régime local** dans l'État régional selon les régions voire les communautés. L'importance de la diversité est proportionnelle à la mesure du partage des compétences relatives aux entités locales, c'est-à-dire dans une proportion nettement moins importante dans l'État régional par comparaison avec l'État fédéral. En pratique, la vie du juriste et des décideurs publics comme privés est rendue plus difficile car la réalité locale est plus complexe sur l'ensemble du territoire belge qui n'est pourtant pas si grand<sup>18</sup>. En matière de coopération interlocale, par exemple, il y a lieu de passer par un accord de coopération entre deux régions lorsqu'il s'agit de créer une intercommunale regroupant des communes relevant de deux régions différentes alors que les frontières politiques correspondent rarement avec les zones économiques optimales ; quant aux régimes de contrôle des actes posés par les entités locales, ils diffèrent d'une région à l'autre ; etc. Concrètement, la diversité apparaît avec force au niveau des normes adoptées par les collectivités supérieures : les décrets et les ordonnances relatives aux collectivités locales foisonnent dans tout le pays, modifiant sur plusieurs points les lois provinciales et communales qui regroupaient jusqu'alors, bien que de manière incomplète, les dispositions principales relatives au statut des provinces et des communes belges.

Ensuite, si le statut global des collectivités locales est à deux dimensions dans l'État belge régional, il reste que l'on tend vers l'unidimensionnel au fur et à mesure de l'approfondissement de la régionalisation, pour y accéder presque totalement dans l'État fédéral. Presque totalement parce que des contacts persistent dans l'État composé entre la fédération ou l'État central et les entités locales. C'est au niveau des compétences locales à financer et du contrôle des actes locaux, la tutelle administrative, que la persistance de ces relations directes est la plus éloquente. On l'étudiera plus avant au moment d'aborder la décentralisation dans l'État belge fédéral (point 3).

Finalement, l'apparition de la Cour d'arbitrage en 1983 et le renforcement de son rôle en 1989 ont été essentiels à l'État régional dans la mesure où des conflits entre normes législatives ne peuvent être évités ; la Cour d'arbitrage est en effet le juge de ces conflits. Depuis 1989 et à la suite de la révision constitutionnelle de 1988, le juge constitutionnel belge est notamment appelé à censurer la violation, par une norme ayant valeur législative, des articles de la Constitution qui garantissent l'égalité des citoyens devant la loi (article 6 ancien), le respect du principe de non-discrimination (article 6bis ancien) et la liberté de l'enseignement (article 17 ancien). **En tant que sujets de droit à part entière, les collectivités locales bénéficient directement de la protection constitutionnelle inhérente aux principes d'égalité et de non-discrimination.** Aussi peuvent-elles entreprendre directement devant la Cour d'arbitrage l'annulation d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance qui violerait ces principes, par exemple en établissant un régime juridique particulier pour certaines communes belges sans qu'aucun

18. 30 500 km<sup>2</sup> contre 9 975 000 au Canada, 9 364 000 aux États-Unis, 505 000 en Espagne, 357 000 en Allemagne et 41 293 en Suisse (*petit Larousse*, 1993).

élément objectif ne justifie selon un rapport de proportionnalité ce traitement spécifique. En 1989, la Cour d'arbitrage a considéré comme l'un de ces éléments objectifs qui justifient la différence, **la paix communautaire** retrouvée à la suite de l'établissement par la loi dite de pacification communautaire d'un statut spécial pour certaines communes du Royaume, imposant notamment un régime particulier de tutelle ainsi que des connaissances linguistiques aux mandataires des communes concernées<sup>19</sup>. On perçoit de suite la portée politique de pareil recours.

### 3. La décentralisation dans l'État belge fédéral

Le nouvel article 1<sup>er</sup> de la Constitution belge du 5 mai 1993 consacre avec emphase : «La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions». Dans la nouvelle Belgique fédérale, ce n'est plus l'État qui forme un corps entier composé des collectivités décentralisées. Désormais, l'article 5 établit de manière éloquente que **ce sont les régions wallonne et flamande qui comprennent chacune un certain nombre de provinces dont les noms sont précisés**. Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale échappe dorénavant au découpage du territoire en provinces ; le niveau de pouvoir intermédiaire y est supprimé et la province du Brabant qui s'étendait auparavant sur son territoire ainsi que sur ceux des deux autres régions, est divisé selon la frontière linguistique. **A la suite de la réforme fédérale, les institutions locales figurent toujours dans le titre III de la Constitution consacré aux pouvoirs, mais elles n'en constituent plus le quatrième ; c'est seulement le chapitre VIII qui leur est consacré** après les chambres fédérales, le pouvoir législatif fédéral, le Roi et le gouvernement fédéral, les communautés et les régions, la Cour d'arbitrage et la prévention et le règlement des conflits, le pouvoir judiciaire, le Conseil d'État et les juridictions administratives. La structure fédérale est décidément bien compliquée quand on la compare avec celle de l'État unitaire !

La fédéralisation de l'État belge constitue un pas supplémentaire dans un processus de dissociation dont tout le monde s'accorde à dire qu'il est le dernier à être fait ensemble. Il reste toutefois quelques rouages de la mécanique institutionnelle à ajuster à la mutation fédérale des structures principales de l'État belge. Ainsi, l'ancien article 108 de la Constitution, d'abord unitaire et ensuite régionale, c'est-à-dire le nouvel article 162 de la Constitution fédérale du 5 mai 1993, reste encore à réviser. Il concerne principalement les institutions provinciales et communales. Les accords politiques à l'origine de la réforme de l'État indiquent toutefois dans quelle direction doit aller la *réforme fédérale des collectivités locales* que l'on propose d'étudier ci-dessous<sup>20</sup>. Sans

19. Sur ce point, voy. de façon générale UYTENDAELE M., «La Cour d'arbitrage depuis 1989 : une Cour constitutionnelle à vocation limitée ? Réflexions suggérées par l'arrêt n°18/90 du 23 mai 1990», *J.T.* (revue belge), pp. 265-273. Une récente étude de MARTENS P. (1993), ayant pour titre «La Cour d'arbitrage et les pouvoirs locaux», envisage notamment la question de l'invocation par les pouvoirs locaux des articles 6 et 6bis de la Constitution (*Droit communal* (revue belge), pp. 97-98).

20. Voy. NIHOUL M. (1994), «La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993», *Mouvement communal* (revue belge), pp. 67 à 76. L'article-clé de la Constitution belge relatif aux collectivités locales -l'article 162- figure parmi les articles ouverts à révision pour l'actuelle législature dont les élections ont eu lieu le 21 mai 1995.

doute le report *sine die* de cette réforme était-il quelque part salutaire car la tension communautaire interdisait d'ajouter à la réforme délicate des structures fondamentales de l'État régional le problème tout aussi délicat de la réforme des pouvoirs locaux. Le même raisonnement a été tenu en son temps en Espagne où, entre la promulgation de la Constitution de 1978 et l'adoption des statuts d'autonomie, d'une part, et l'adoption de la loi de base en matière de régime local, d'autre part, il aura fallu attendre quelques années, cette dernière loi datant de 1985<sup>21</sup>.

Le texte dactylographié des accords de la Saint-Michel, à l'origine de la réforme fédérale, prévoit en page 7, dans le cadre du «transfert de compétences sans incidence financière» et outre celui de la «législation organique relative aux CPAS et aux intercommunales», le transfert de la législation organique relative aux administrations locales. Ainsi, «lors de la prochaine mise à révision, l'article 108 de la Constitution sera ouvert à révision. A cet effet, un groupe de travail sera créé qui sera chargé d'examiner une régionalisation de la législation organique relative aux communes et aux provinces, à l'exception de ce qui est réglé dans la loi de pacification (la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les Conseils provinciaux), moyennant le maintien de l'unité de la politique de police et d'incendie et du caractère communal des services de police et d'incendie. (...)»

Dans le cadre de l'État fédéral belge, le statut global des communes et des provinces est donc appelé à terme à dépendre des régions, en ce compris les aspects organique et purement statutaire. Le même sort est déjà réservé aux intercommunales et aux C.P.A.S., les premières étant régionalisées, les seconds communautarisés. Dans tous les cas, un certain nombre de principes demeurent de la compétence de la fédération ou des autorités fédérales. En ce qui concerne les intercommunales, le transfert des règles organiques vers les régions était subordonné au règlement de la question des intercommunales transrégionales qui doivent désormais faire l'objet d'un accord de coopération dès qu'une association de communes dans un but d'utilité publique a un ressort qui dépasse les limites d'une région. Les communautés sont désormais compétentes pour fixer les règles organiques relatives aux C.P.A.S., ce qui comporte, «notamment, la composition et le fonctionnement du conseil de l'aide sociale, le personnel, la gestion, le financement et la tutelle administrative des centres publics d'aide sociale»<sup>22</sup> ; en même temps, il est apparu fondamental de conserver l'unité fédérale sur deux plans, qui ont engendré deux types d'exceptions à la compétence communautaire, l'un de nature philosophique (le maintien des «droits de base» qui peuvent être considérés comme «le

---

21. Notons que pareille attente n'a pas été sans mal en Espagne et précisons qu'en Belgique, l'ancien article 108 de la Constitution a été oublié dans la déclaration de révision de la Constitution ; il n'était donc pas possible d'y procéder sans une nouvelle déclaration, c'est-à-dire sans la dissolution des chambres, de nouvelles élections, etc.

22. Voy. l'avis du Conseil d'État du 16 décembre 1992 sur la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1992-1993, 558-2, p. 2.

minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique» : les revenus minimums, le principe selon lequel chaque commune est desservie par un C.P.A.S. doté de la personnalité juridique, etc.) et l'autre d'ordre linguistique (la loi dite de pacification du 9 août 1988 afin de préserver l'acquis communautaire en exceptant de la compétence des communautés certaines règles relatives aux centres publics d'aide sociale de certaines communes à risques pourvues d'un statut spécial)<sup>23</sup>.

Pour ce qui est des provinces et des communes, les accords de la Saint-Michel réitérent l'exception de la loi dite de pacification. Les réserves à la compétence fédérée étant directement liées aux garanties locales figurant dans la Constitution, si les principes garantis dans la Constitution fédérale à l'égard des pouvoirs locaux ne semblent pas devoir être renforcés en tant que tels, ils pourraient être complétés soit directement dans la Constitution, soit par le biais de la loi spéciale de réformes institutionnelles adoptée en vertu de la Constitution. Parmi ces principes est susceptible de figurer le maintien des acquis de la loi de pacification dans la compétence du législateur fédéral. Sans doute la réforme fédérale est-elle l'occasion d'introduire dans la Constitution une formulation plus précise du principe de subsidiarité que l'idée de la décentralisation<sup>24</sup>. Dans le même sens, l'autonomie locale devrait figurer au rang des principes dont la Cour d'arbitrage devrait pouvoir connaître au moment d'exercer son contrôle de constitutionnalité des lois, des décrets et des ordonnances, plutôt que de devoir raccrocher ce principe à ceux d'égalité et de non-discrimination comme à l'heure actuelle, ce qui n'est pas toujours commode. Le fédéralisme moderne doit en effet être résolument participatif pour *toutes* les collectivités qui composent l'État.

Si dans l'État fédéral les collectivités locales semblent se préfigurer à l'image de plusieurs États unitaires, celles-ci dépendant presque entièrement de l'entité fédérée dont elles relèvent et dans laquelle elles s'inscrivent<sup>25</sup>, il reste à évoquer l'**environnement multipolaire dans lequel elles baignent au quotidien**. En effet, les régions et les communautés se sont juxtaposées à la trilogie hiérarchique de l'État unitaire, provoquant ainsi **la multiplication du nombre de collectivités publiques**. Cette multiplication n'est évidemment pas sans conséquences tant sur le plan institutionnel que sur celui des compétences, des moyens financiers et de la tutelle administrative.

23. Il y a en tout quatre exceptions précisées dans la loi ; la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de politique sociale est donc limitée à quatre aspects partiels que l'on a regroupé en deux blocs.

Parce que le fédéralisme belge est asymétrique et comprend deux types d'entités fédérées différents, les C.P.A.S. dépendent des communautés, tandis que les provinces, les communes et les intercommunales relèveront ou relèvent déjà des régions, conformément au partage de compétences, sauf en Communauté française à la suite du transfert de compétences auquel ont donné lieu les accords intra-francophones de la Saint-Quentin.

24. Plus précisément, il s'agit d'en inverser le sens fut-ce pour une partie des compétences.

25. Comme il a déjà été évoqué en ce qui concerne la décentralisation dans l'État belge régional, la diversité locale sur l'ensemble du territoire fédéral a un impact direct sur les normes qui règlent les pouvoirs locaux, ne fût-ce que sur le plan quantitatif. Sur ce point, voy. NIHOUL M. (1994), «L'impact de la réforme fédérale de 1993 sur les normes qui règlent les pouvoirs locaux», *Revue régionale de droit* (revue belge), pp. 137-141.

Sur les plans institutionnel et fonctionnel, c'est-à-dire des compétences et du contrôle, dont l'imbrication justifie qu'on les traite ensemble, **le pouvoir fédéral mais aussi l'entité fédérée qui n'est pas compétente en matière d'organisation locale** à l'exception du C.P.A.S., à savoir la communauté, **maintiennent avec les entités locales des relations directes** dans le cadre de leurs compétences respectives, c'est-à-dire dans le respect du partage de compétences établi entre eux par la Constitution et les lois spéciales<sup>26</sup>. Tant l'État fédéral que les communautés peuvent ainsi charger les collectivités locales de l'exécution des lois, décrets, ordonnances et actes réglementaires, à charge pour eux de leur octroyer les moyens financiers nécessaires à cette exécution. En effet, si la loi spéciale du 8 août 1988 avait accru de manière considérable l'intervention des régions dans le financement des communes<sup>27</sup>, l'article 6, §1, VIII, de la loi du 8 août 1980, modifié en 1988 et en 1993, ne manque pas de préciser que parmi les matières de la compétence des régions figurent, en ce qui concerne «les pouvoirs subordonnés» : 2° «le financement général des communes»<sup>28</sup> ainsi que 3° «le financement des missions à remplir par les communes (...) dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, *sauf lorsque les missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés.* (...)»<sup>29</sup>.

26. Ce partage a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge*, 20 juillet 1993, p. 16774. Le partage des compétences a été modifié dans une moindre mesure qu'en 1988 et concernant des matières qui ne touchent que de loin la vie locale au quotidien : la politique scientifique, le commerce extérieur ou encore la politique agricole. Il faut cependant préciser qu'en ce qui concerne la partie sud du pays et en application de l'article 59quinquies (ancien) de la Constitution, le transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (institution *sui generis* propre à la Région de Bruxelles-Capitale) a été réalisé dans des matières qui, elles, concernent directement les communes [l'éducation physique, les sports et la vie en plein air -les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées- ; le tourisme, la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnels, le transport scolaire (...), la politique de la santé sauf quelques exceptions, ainsi que l'aide aux personnes, de nouveau à quelques exceptions près. Voy. principalement le décret II du 19 juillet 1993 du Conseil de la Communauté française, attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 septembre 1993, p. 19981, prolongé par les décrets identiques du Conseil régional wallon et de l'Assemblée de la Commission communautaire française, tous deux du 22 juillet 1993 et publiés au même numéro du moniteur (p. 20000 et p. 20017, respectivement ; le transfert a donc été réalisé «chacun par décret», c'est-à-dire chaque collectivité concernée ayant adopté un décret pour ce faire, conformément à la Constitution].

27. La disposition antérieure de la loi spéciale du 8 août 1980 se bornait à permettre aux régions de fixer les critères de répartition des montants attribués aux provinces et de répartir la quote-part régionale dans le Fonds des communes (LEJEUNE Y., *op. cit.*, p. 54). Quant à la réforme de 1993, elle n'est venue à cet égard que supprimer l'exception que constituait jusque là la défunte province de Brabant.

28. Le transfert de compétence a impliqué tout particulièrement la régionalisation du Fonds des communes et du Fonds d'aide au redressement financier des communes. Notons que la fiscalité communale, c'est-à-dire les impositions communales (la perception de taxes ou centimes additionnels), si elles constituent une forme de financement général des communes, n'en restent pas moins de la compétence de l'État national en vertu de l'article 110, §4, de la Constitution, corroboré par l'article 9, §2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ; et ce, sans préjudice du pouvoir de tutelle des régions.

29. C'est nous qui soulignons dans le texte par l'utilisation de caractères italiques.



Il en va de même en ce qui concerne le **contrôle** des provinces et des communes. Si la tutelle ordinaire est confiée principalement aux régions, sauf régimes d'exception liés aux risques de tensions communautaires dans certaines zones du pays, **le pouvoir national (sic !) et les communautés peuvent établir des exceptions supplémentaires à ce régime par le biais de contrôles plus étroits dans les matières de leur compétence** ; ces contrôles forment ce que la loi qualifie la *tutelle spécifique* dont le statut est ambigu : s'agit-il encore de décentralisation ou plutôt de déconcentration ?<sup>30</sup>

L'«utilisation» des collectivités locales par le pouvoir fédéral et les communautés et l'influence qui leur est accordée d'exercer de la sorte sur la vie locale sont à la fois paradoxales et justifiées. Paradoxales dans la mesure où pour le reste, les entités locales «dépendent» des régions, à l'exception toutefois du C.P.A.S. ; dans d'autres États où le processus fédéral résulte d'un mouvement d'association, le constat n'est pas sans heurts et les entités fédérées (parmi lesquelles figurent la province de Québec) ne voient pas d'un bon oeil l'immixtion politique et financière de la fédération dans le monde local qui, selon elles, portent atteinte à leur souveraineté. En même temps, le phénomène est justifié dans la mesure où les pouvoirs locaux constituent des partenaires adéquats pour l'application des politiques fédérales ou communautaires et où la solution est de surcroît économique voire incontournable car **il n'est pas pensable de créer une administration fédérale et communautaire propre aux pouvoirs fédéral et communautaire**<sup>31</sup>. Notons que le phénomène présente des risques en ce qu'il crée l'occasion de conflits de par l'instauration d'une situation concurrentielle entre toutes les collectivités composant l'État fédéral, bien que cette situation semble entraîner à sa suite des effets bénéfiques. En effet, toute situation concurrentielle mobilise ses acteurs et les rend dynamiques. Ainsi, si la multiplication du nombre de collectivités conduit sur le plan financier à intensifier la recherche des moyens nécessaires à la réalisation des politiques forcément distinctes et peut par conséquent conduire à alourdir fortement les charges fiscales pesant sur les contribuables voire déboucher sur une certaine dispersion des moyens financiers ou sur des double-emplois, le fait pour des collectivités de se sentir maîtres de leur destin peut s'avérer être extrêmement bénéfique dans le sens où ces collectivités constituent en réalité des groupements territoriaux d'intérêts. C'est sans doute pour cela que **le fédéralisme moderne suppose en réalité une décentralisation particulièrement forte à l'intérieur de chaque État fédéré**.

30. Voy. dans ce sens NIHOUL M. (1992), «La tutelle administrative sur les actes des communes : une compétence régionale à part entière ? », *Revue régionale de droit* (revue belge), pp. 317-334 et DEOM D. (1991), «L'évolution de la tutelle sur les pouvoirs locaux», *Annales de la Faculté de droit de Louvain* (revue belge), pp. 93-111.

31. Le même raisonnement est tenu en ce qui concerne l'Union européenne dont les politiques notamment de développement prennent appui sur les collectivités locales. Voy. parmi les premiers LE MIRE P. (1991), «Les répercussions de la construction européenne sur les collectivités locales», *Revue du marché commun*, pp. 785-796 ; BIANCHI P. (1991), «La réorientation des politiques structurelles de la CEE», *Revue du marché commun*, pp. 599-603 ; Conseil de l'Europe (C.P.L.R.E.) (1990), *Les effets de l'achèvement du marché intérieur sur l'autonomie locale et régionale*, Strasbourg, Collection Études et travaux, n°12, 117 pp. ; NEUVENS C. (1990), «Faire l'Europe sans les communes ? », *Mouvement communal* (revue belge), pp. 18-24. De nombreuses études abondent depuis lors dans ce sens.

Finalement, on ne peut passer sous silence le constat selon lequel l'apparition des régions et des communautés ainsi que leur développement jusqu'à devenir des États fédérés aura eu pour conséquence directe **l'amenuisement du rôle des provinces** dans l'État belge, jusqu'à la suppression de ce niveau de pouvoir lors de la réforme de 1993 en ce qui concerne le territoire particulier de Bruxelles-Capitale. Le fait d'avoir divisé en deux provinces celle du Brabant selon la frontière linguistique et d'avoir extrait du découpage provincial la partie du territoire qui s'étendait sur Bruxelles est révélateur pour le moins de deux orientations : la volonté de maintenir l'échelon provincial contre le risque d'un excès de régionalisme centralisateur sans toutefois trop savoir sous quelle forme la conserver, d'une part, et, d'autre part, le souci de procurer à Bruxelles un statut particulier inhérent à sa spécificité en tant que grande ville et capitale de l'État fédéral belge.

---

## II. L'INFLUENCE DE LA MUTATION FÉDÉRALE SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES D'UN ÉTAT : CONCLUSIONS

---

On peut sans aucune difficulté affirmer la réalité de l'influence qu'exerce la mutation fédérale d'un État sur les collectivités locales s'inscrivant sur son territoire. Cette influence du cadre institutionnel de l'action locale ne doit cependant pas mener à perdre de vue l'autonomie locale indispensable à l'État démocratique. Ceci explique pourquoi il est préférable de parler de l'influence de la mutation fédérale sur *les* collectivités locales d'un État plutôt que de l'influence de la mutation fédérale d'un État sur *ses* collectivités locales.

Le fédéralisme a pour conséquence **en amont la «dépendance» quasi complète du statut global des collectivités locales** (à savoir leurs institutions, leurs compétences, le contrôle de leurs actes ou la tutelle administrative et leurs finances) **vis-à-vis des entités fédérées**, ce qui débouche inévitablement sur **la multiplication des normes** qui règlent les pouvoirs locaux<sup>32</sup>. La situation est donc complexe mais l'est d'autant moins que la mutation de l'État est arrivée à terme. Non seulement la régionalisation de l'État peut conduire à des excès de centralisme par **le besoin** créé ou en passe d'être réalisé **de s'imposer sur l'échiquier institutionnel**, mais de surcroît le caractère généralement temporaire et partiel de l'autonomie accordée aux entités régionales conduit sur le plan local à un statut déséquilibré et ressenti comme tel. Sur ce point, **la réforme fédérale des pouvoirs locaux est porteuse d'espérance en Belgique parce qu'elle devrait déboucher sur un statut plus simple et rendu à plus de cohérence** par rapport à la situation actuelle où le partage des compétences par blocs de matières relatives aux pouvoirs locaux est trop souvent l'occasion de conflits entre l'État fédéral, les com-

---

32. En effet, la place réservée aux collectivités locales dans un État fédéral est en général assez claire (États-Unis, Canada, Allemagne, Suisse). Dans la mesure où les entités fédérées sont considérées comme de véritables États, il leur appartient de régler la décentralisation en leur sein, la Constitution fédérale se bornant à édicter quelques grands principes relatifs à l'existence et l'autonomie des collectivités décentralisées et le caractère démocratique de leurs organes. NIHOUL M. et alii.

munautés et les régions (voy. les trois tableaux de synthèse en annexe II). Dans ce cadre explosé, les entités locales ne savent pas toujours lequel des décideurs il faut croire ou sur lequel il faut compter, la tendance à suivre le plus offrant risquant de s'installer au préjudice d'une saine gestion des affaires publiques.

Si le système fédéral est plus complexe et donc susceptible d'être plus difficile à gérer, **il est impératif de prévoir des règles strictes visant le respect mutuel et assurant sa pérennité**. Ainsi, dans le même esprit que la loyauté fédérale, les principes de l'autonomie locale et de la subsidiarité prennent tout leur sens également, voire particulièrement, dans l'État fédéral. De manière générale, toutes les garanties locales fixées par la Constitution, les constitutions fédérées ou des lois spéciales de réformes institutionnelles **n'ont de sens** et de portée réelle **qu'accompagnées d'un recours juridictionnel** permettant de les faire respecter au cas où elles seraient violées ; ces recours doivent permettre d'entreprendre l'annulation des actes réglementaires mais aussi des lois, des décrets et des ordonnances.

La hausse du degré d'incertitude qui résulte de la forme fédérale de l'État présente sous un autre angle **un gain en dynamisme et en mobilisation**. Bien que les collectivités locales dépendent de l'État fédéré, les autres collectivités ne disparaissent pas pour autant de la scène institutionnelle. L'État fédéral et les communautés continuent d'exercer une influence non négligeable sur les entités locales par le biais de contrôles spécifiques facultatifs ainsi que par le financement des politiques qu'ils leur confient dans le cadre de leurs compétences.

**Le rapport centralisation/décentralisation demeure une préoccupation essentielle dans l'État fédéral**. Sans doute la multiplication des collectivités et la séparation du pouvoir qu'elle entraîne permettent-elles d'éviter un pouvoir concentré et absolu, bien qu'un tel système en déséquilibre puisse conduire les collectivités autonomes à revendiquer toujours plus de pouvoir à l'avenir jusqu'à la séparation pure et simple ; le spectre de la résurgence des nationalismes est alors brandi. A ce propos, J.-M. PONTIER a entièrement raison lorsqu'il écrit que «les relations entre l'État et les collectivités locales sont un exemple de la tension entre le principe d'autorité et le principe de liberté. Des relations satisfaisantes témoignent d'un Pouvoir libéral ; des relations difficiles témoignent d'un Pouvoir autoritaire ou contesté. L'équilibre entre la liberté et l'autorité est rarement atteint. (...)»<sup>33</sup> En adoptant une structure fédérale en 1993 à la suite d'un long processus, la Belgique a décidé de parier sur l'avenir. Le pari qu'elle a tenu est celui de l'unité dans la diversité. A suivre Tocqueville il semble que l'on ait pris la bonne direction puisque «c'est pour unir les avantages divers qui résultent de la grandeur et de la petitesse des nations que le système fédératif a été créé.»<sup>34</sup>

33. PONTIER J.-M. (1978), *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, p. 17.

34. Alexis de TOCQUEVILLE (1986), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Éditions Robert Laffont, p. 168.

ANNEXE I<sup>35</sup>**Tableaux comparatifs du paysage communal belge au fil des réformes institutionnelles de 1980, 1988 et 1993**

Deux tableaux comparatifs permettent d'opérer la synthèse du paysage communal belge tel qu'il a évolué au fil des réformes institutionnelles de 1980 et 1988, ainsi que de 1993, et ce à partir d'un modèle unitaire selon lequel les communes dépendent sous tous leurs aspects du pouvoir national. Un troisième tableau s'inscrit dans une perspective d'avenir en ce qu'il anticipe la réforme fédérale des pouvoirs locaux programmée par les accords de la Saint-Michel.

*Les italiques indiquent les éléments modifiés au fur et à mesure des réformes.*

**1. Au lendemain des réformes de 1980 et 1988**

Aspect de la matière locale	Autorité compétente
L'organisation de l'institution	l'État
<i>Le contrôle</i>	<i>Principalement les régions (sauf tutelle spécifique)</i>
<i>Les intercommunales</i>	<i>En partie les régions</i>
<i>Les finances</i>	<i>Principalement les régions (sauf les impositions locales)</i>
<i>Les compétences locales</i>	Selon le partage des compétences

**2. Au lendemain de la réforme de 1993**

Aspect de la matière locale	Autorité compétente
L'organisation de l'institution	l'État
Le contrôle	Principalement les régions (sauf tutelle spécifique)
<i>Les intercommunales</i>	<i>Principalement les régions (dont l'intercommunale interrégionale<sup>36</sup>)</i>
Les finances	Principalement les régions (sauf les impositions locales)
<i>Les compétences locales</i>	Selon le partage des compétences

35. Source de l'annexe légèrement remaniée pour la circonstance : NIHOUL M. (1994), «La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993», *Mouvement communal* (revue belge), pp. 75 et 76.

36. Un accord de coopération est obligatoire à propos de l'association de communes qui s'étend à plus d'une région.

A partir de ces tableaux peuvent être faits deux constats<sup>37</sup>.

*Premier constat :*

Sous les apparences d'une forte décentralisation se préfigure une ère de centralisation régionale. Les particularismes régionaux du droit communal vont s'accroître, au point que l'on pourrait désormais décrire le statut de la commune comme un polypytique composé d'un tableau central, la nouvelle loi communale organisant l'institution, et de trois tableaux latéraux, correspondant aux trois systèmes régionaux (pour tout le reste du statut).

*Deuxième constat :*

L'intensification des rapports des communes avec les régions se double d'un développement des rapports avec les communautés, en particulier dans le domaine de l'enseignement. Il s'agit d'une conséquence directe du fédéralisme asymétrique «à la belge» qui ne manquera pas de modaliser le statut de la commune dans l'État fédéral tel qu'il sera conçu en Belgique au lendemain de la réforme des pouvoirs locaux programmée par les accords de la Saint-Michel.

**3. Au lendemain de la réforme en matière locale prévue par les accords de la Saint-Michel (?)**

Aspect de la matière locale	Autorité compétente
<i>L'organisation de l'institution</i>	<i>les régions</i>
Le contrôle	Principalement les régions (sauf tutelle spécifique)
Les intercommunales	Principalement les régions (dont l'intercommunale interrégionale)
Les finances	Principalement les régions (sauf les impositions locales)
Les compétences locales	Selon le partage des compétences

37. Ces deux constats sont inspirés de ceux qu'avait déjà faits LEJEUNE Y. en 1989 (*op.cit.*, p.59).